

LA PARTICIPACION DE LOS CIUDADANOS EN EL PLANEAMIENTO, LA CONSTRUCCION Y LA GESTION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Juan-Jesús Trapero *

INTRODUCCION

El tema de la participación de los ciudadanos en la gestión pública, y muy especialmente en el planeamiento y gestión del desarrollo urbano, ha adquirido una progresiva relevancia a lo largo de los años 70. En el ámbito del desarrollo y gestión de las ciudades ha tomado una singular importancia el tema de la participación ciudadana por haber surgido los mayores desequilibrios sociales en el medio urbano. En efecto, al final de los 60 y durante los años 70 han ido manifestándose, a veces violentamente, los ciudadanos que sufrían de carencias graves, tanto en los barrios que habitan como en sus propias viviendas. Ello ha puesto de manifiesto: por un lado, la falta de capacidad del sistema político de representación en Europa para canalizar y hacer valer las precauciones, intereses y deseos de los ciudadanos respecto de su vivienda y el entorno urbano de ésta; y de otro lado, se ha puesto en evidencia la falta de receptividad de los instrumentos urbanísticos —planes de ordenación urbana—, así como de la administración local para ir incorporando esas necesidades y deseos ciudadanos.

Por lo anterior, no es de extrañar que la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas haya dedicado uno de sus grupos de trabajo al tema de la participación de los ciudadanos en el planeamiento, la construcción y la gestión de los asentamientos humanos y haya celebrado un Seminario sobre el tema para, así, poder ofrecer a sus Estados miembros una serie de puntos de acuerdo sobre los que debe intensificarse y extenderse dicha participación ciudadana.

No parece importante el divulgar en España las ideas debatidas en dicho Seminario, explicar brevemente la situación europea sobre el tema y ofrecer las conclusiones de dicho Seminario para que sean aplicadas y tenidas en cuenta en nuestro país.

No vamos a tratar de realizar una tesis sobre este tema, pues son abundantes las aportaciones de ideas y metodologías publicadas, y existen asimismo, experiencias de su puesta en práctica, aunque es importante señalar, desde un principio, que la participación de los ciudadanos ha quedado circunscrita, en general, a la participación en la redacción y en la tramitación del planeamiento municipal—Planes Generales, y, alguna vez, a Normas Subsidiarias—, pero no se ha extendido, casi nunca, al desarrollo de este planeamiento —Planes Parciales, Programas de Actuación Urbanística, Planes Espe-

*Doctor Arquitecto

ciales—, ni a la ejecución del planeamiento — Proyectos de Urbanización—, ni a la gestión de ese planeamiento ni a la propia ejecución de viviendas y equipamientos (estatal o privada).

Como analizaremos más adelante, las conclusiones del Seminario de las Naciones Unidas sobre este tema declaran la necesidad de la referida participación de los ciudadanos a todo lo largo del proceso indicado, es decir, desde la iniciativa de redacción del Plan o de la edificación de viviendas hasta la terminación del conjunto edificado. Esto es consecuencia del análisis de las situaciones diversas presentadas en que se pone de manifiesto la utilidad de la participación a lo largo del mencionado proceso.

La participación de los ciudadanos no solamente representa un derecho de éstos, sino que se manifiesta como un deber y, además, presenta un demostrado interés para las autoridades locales, pues gracias a la participación se logra que se conozca y se acepte mejor su gestión. Por añadidura, la participación ciudadana permite acercar más la planificación y la gestión urbanas a las reales necesidades y deseos de los ciudadanos, lo cual redundará en una mayor economía en dinero y tiempo, es decir, que la operatividad del desarrollo urbano habrá quedado mejorada.

En síntesis, al ofrecer el desarrollo y conclusiones de este Seminario sobre participación ciudadana celebrado en Split (Yugoslavia) bajo la organización de las Naciones Unidas pretendemos que se conozcan y apliquen las conclusiones, extendiéndose la participación de los ciudadanos no sólo al planeamiento de los municipios, sino también al de sus barrios, a la ejecución y gestión de este planeamiento, así como a programación y construcción de viviendas y equipamientos.

Es importante lograr esa participación a lo largo de todo este proceso y no caer en la equivocada visión de que la urgencia por edificar viviendas justifica una inatención de las necesidades y deseos ciudadanos, pues, como veremos, esta urgencia ha sido la que ha provocado la construcción y el desarrollo indiscriminados, los cuales han generado todas las carencias de servicios y equipamientos urbanos y todos los desequilibrios que se dan en la ciudad y que han motivado la reflexión y la decisión europea y española (Ley del Suelo) sobre la necesidad de una participación ciudadana a lo largo de todo el proceso de planificación, construcción y gestión de nuestras ciudades.

La realización de la ciudad en las décadas de los años 40 y 50 está presidida en toda Europa por la fiebre de la reconstrucción, tanto del medio urbano físico como de la propia sociedad. La urgencia que esta fiebre produce tiene efectos muy positivos en lo cuantitativo, ya que se logra reconstruir las ciudades y atender las necesidades de vivienda de la mayoría de la población. Sin embargo, este inmenso esfuerzo se revela incapaz de atender, aunque sea mínimamente, los aspectos cualitativos que la sociedad requiere a medio y largo plazo. Así, por la urgencia y por el afán de satisfacer la demanda cuantitativa, las ciudades son reconstruidas, remodeladas y ensanchadas, ofreciendo viviendas y lugares de trabajo, pero sin atender las necesidades

de equipamientos, lugares de esparcimiento, servicios urbanos adecuados, etc. La rapidez del proceso hace que falte casi siempre una armonía entre lo nuevo y lo existente y, sobre todo, el equilibrio funcional es relegado frente a la necesidad de cumplir los programas de construcción.

Por todo ello, las ciudades europeas presentaban en los años 60 grandes defectos funcionales, manifiestas desigualdades entre sus diferentes áreas y una grave carencia de servicios y equipamientos. La ciudad constituía un rompecabezas de áreas edificadas que ni estaban terminadas como partes de la ciudad ni estaban adecuadamente relacionadas ni organizadas para tratar de dar lugar a un conjunto armónico. La propia idea y sensación de ciudad había desaparecido y la vida urbana no tenía ocasión ni motivo para manifestarse.

Como consecuencia de lo anterior se fue manifestando una insatisfacción por la propia ciudad, y era tan generalizada esta sensación que todos los grupos sociales manifestaron su intranquilidad, pero, como es lógico, cada grupo lo expresó según sus medios económicos y su angustia. Unos abandonaban las ciudades asentándose en los alrededores más tranquilos; otros, manifestaban públicamente la carencia de los servicios y equipamientos esenciales para la vida familiar y social.

Ante la falta de atención a las reclamaciones, surgieron nuevos cauces espontáneos para hacerse oír y los ciudadanos se fueron agrupando de modo que la coordinación de sus demandas apareció organizada hasta llegar a presionar ante los responsables locales. Estas asociaciones vecinales lograron despertar en gran medida la atención política, e incluso agilizar, a veces, la máquina burocrática.

Este panorama de profunda insatisfacción hizo reflexionar a todos los responsables del crecimiento urbano por diferentes motivos. Los técnicos y los responsables del urbanismo percibieron que la forma de redacción de los planes urbanísticos, así como su tramitación, estaban alejados del conocimiento de los intereses ciudadanos. Asimismo, los planes eran muy rígidos en sí y difícilmente inteligibles para el ciudadano medio. Los planes, en fin, trataban de atender las necesidades que los encargados de su redacción habían detectado, pero no llegaban a tener en cuenta otras muchas que los ciudadanos sentían y sufrían por falta de relación entre el pueblo y los redactores.

Los políticos, por su parte, observaron que surgían movimientos ciudadanos fuera de las organizaciones de partido a causa de que la democracia por representación mediante los elegidos no era capaz de canalizar las inquietudes, deseos, aspiraciones y necesidades que siente el ciudadano respecto de su entorno urbano inmediato. Se trató, naturalmente, de suprimir o absorber estos movimientos ciudadanos pero se fue reconociendo que el sistema actual de representación no era suficiente para atender estos temas y resultaba necesario el complementarlo y corregirlo en algún modo.

De esta forma, a lo largo de los años 60 y 70 fue avanzándose en la revisión de las ideas y objetivos que deben presidir el planeamiento urbano y, sobre todo, se admitió que había que abandonar el tipo

de planeamiento global y comprehensivo, jerárquico, paternalista y de imagen fija por otra manera de hacer y gestional el plan, más flexible, en base a un planeamiento estratégico y enfocado esencialmente a su gestión, redactado mediante participación ciudadana y continuo o, al menos, fácil de poner al día de manera continua.

Estos nuevos tipos de planeamiento y de gestión urbana fueron experimentándose y generalizándose en los años 70 y en su desarrollo fue mostrándose como esencial la manera de incorporar la participación ciudadana en el planeamiento.

Concepto de participación

Cada país ofrece experiencias diversas, según sus distintas organizaciones administrativas, democráticas y políticas, ofreciéndose muy distintos conceptos de lo que puede ser un nivel suficiente de satisfacción en el ejercicio de la participación ciudadana, según los principios de los que cada uno parte y los fines que se consideran deseables y alcanzables. Cuando cada país expresa su intención de mejorar los niveles de participación está indicando no sólo niveles distintos, sino que los objetivos considerados óptimos son también variables para cada país.

De este modo se pueden pretender los siguientes objetivos de la participación de los ciudadanos:

- a) aumentar y mejorar la información de los ciudadanos;
- b) intensificar los intercambios de informaciones entre los ciudadanos y los responsables de la decisión;
- c) ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de participar en la determinación de prioridades y en la formulación de otras soluciones;
- d) dar a los ciudadanos la posibilidad de ejercer un poder autónomo o compartido de toma de decisiones.

En el sentido expuesto hemos tratado de sintetizar la diversidad conceptual que ofrece la participación y, en la Ponencia presentada en el Seminario de Split (1), se plasmó la siguiente gama de variables que ofrece la participación en los países europeos:

- a) *Directa versus indirecta*: formas de participación relativas a los grados de representatividad democrática de los órganos o niveles en los que se toman decisiones (según sea la vía directa de asambleas y de referéndum o la indirecta a través de los órganos electos representativos).
- b) *Espontánea versus institucionalizada*: según se produzca una intervención ciudadana por irrupción, desorganizada y contestataria, o bien previamente organizada, canalizada y reglamentada.

- c) *Potestativa versus obligatoria*: según la legislación o las prácticas habituales de sus grados de exigencia.
- d) *Consultiva versus decisiva*: según sea para dar audiencia meramente a los interesados o para vincularse con las decisiones que ellos adopten (referéndum consultivo o vinculante, poder real de las organizaciones populares para tomar decisiones o sólo para ser consultadas) (relacionado estrechamente con a).
- e) *Centralizada versus descentralizada*: según que las competencias o facultades de decisión y programación estén en su solo órgano administrativo municipal y centralizado, o bien existan ciertas funciones y competencias decisorias descentralizadas en órganos de barrio o distrito, o juntas de vecinos con capacidad de gestionar y ejecutar sus propios asuntos.
- f) *Continúa versus temporal*: según se produzca una participación que incluya la gestión y control continuos de las decisiones en el seno de órganos cívicos con facultades directas y decisorias, o bien sólo en momentos y fases aisladas.
- g) *Inorgánica versus orgánica*: bien sea una participación dirigida abiertamente a toda la población, o bien canalizada restringidamente a las organizaciones cívicas, políticas o económicas organizadas corporativamente o, en su caso, sólo a los propietarios asociados económicamente en cooperativas.
- h) *Global versus parcial*: según el contenido de la materia sometida a participación, bien desde la previa delimitación de sus propios objetivos y necesidad, o bien sólo en sus detalles finales de diseño o aspectos sectoriales secundarios. También referido a la forma de generación de las alternativas sometidas a discusión, bien sean multidimensionales y comprehensivas, o bien sean unidimensionales y meramente de detalles.

Cada país enfoca la participación según sus propias estructuras democráticas de poder, acoplándose, cada uno de los pares de conceptos alternativos anteriores —no necesariamente siempre opuestos o antagónicos—, a la realidad administrativa local.

En general puede decirse que la participación ciudadana en el planeamiento, según las experiencias relatadas de cada país, viene a ser una participación de democracia indirecta, espontánea, potestativa, consultiva, centralizada, temporal, orgánica y parcial, salvo ciertos países en los que llega a ser directa, institucionalizada y obligatoria; pero casi nunca es decisiva en niveles descentralizados con poder de autogestión.

Concepto de eficiencia en la participación

Un término discutible y difícilmente mensurable es el que se utiliza con frecuencia sobre la "rentabilidad" o "eficiencia" de la participación, e incluso el

(1) Redactada por Juan Jesús Trapero, Luis Climent y Javier García-Bellido.

de si es más o menos "económico" realizarla o no, o de si intervienen muchos o pocos participantes.

La eficiencia de la participación sólo podría venir evaluada por la adecuación de los resultados a los objetivos, demandas y satisfacción de las necesidades de los ciudadanos; y en la medida en que la discusión de las propuestas durante el proceso de participación pública —supuesta la máxima difusión posible— permita alcanzar cotas de racionalidad y el consenso necesario y suficiente, en esa misma medida podrá valorarse como eficaz o eficiente la participación realizada.

Es decir, la correspondencia de las propuestas definitivas y de las resoluciones alcanzadas para implementar el Plan, evaluadas con relación a los objetivos y metas emanados de los deseos ciudadanos con las correcciones necesarias y aceptadas introducidas en el ejercicio de la participación de mocrática, es el criterio único con el que puede valorarse de "eficiente" un proceso participativo, y nunca poder adjetivar la participación, como hecho aislado, de costosa o de eficiente en sí misma con relación al supuesto de no hacer participación. No parece que en ningún país democrático se cuestionen si la institución parlamentaria en todos sus niveles de representatividad y gobierno de la comunidad es eficiente o cuesta mucho o poco dinero mantenerla, comparándola con el ahorro que supondría no hacer elecciones ni tener que mantener un parlamento o asamblea popular.

En la misma línea, no puede aceptarse el concepto de "impacto" que la participación produce en el proceso de planeamiento, porque esto implica considerar al proceso de participación como un extraño acontecer que sobreviene e interrumpe el proceso autocrático del planeamiento sin participación, desviándolo de su supuesta trayectoria preconcebida. En su lugar, debe entenderse la participación como un elemento fundamental constitutivo del proceso de planeamiento, sin la cual no es tal planeamiento (como un vehículo sin motor, que por fuera sigue aparentando ser un vehículo, pero es incapaz de moverse sin el motor).

EL SEMINARIO DE SPLIT

En la conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT), que tuvo lugar en Vancouver en 1976, los países miembros adoptaron un concepto fundamental común sobre el papel central que desempeñará la participación de los ciudadanos en la evolución futura de los asentamientos humanos. En especial, la Conferencia reconoció que los esfuerzos concertados de la población y de los Gobiernos son la condición previa de una acción eficaz en los asentamientos humanos y que los ciudadanos deben tener la posibilidad de participar directamente en las decisiones que influyen de manera esencial en su existencia.

Al examinar las medidas a tomar para cumplir lo acordado en la Conferencia HABITAT, el Comité de Vivienda, Construcción y Planificación (HBP) de la Comisión Económica para Europa de las

Naciones Unidas (CEPE) adoptó, en septiembre de 1978, directrices para la orientación de las actividades a largo plazo del Comité y de sus grupos de trabajo. En este contexto, se acordó lo siguiente: *"Se deberá estar atento a que los ciudadanos participen en el proceso de decisión relativo a la planificación, al desarrollo y a la gestión del "habitat". Una cooperación constante deberá existir a todos los niveles entre los poderes públicos y los ciudadanos. Todo el mundo tiene el derecho y el deber de participar, individual y colectivamente, en la elaboración y en la aplicación de la política y de los programas referentes al habitat. Se favorecerán todas las formas imaginables de régimen de apropiación, de manera que los ciudadanos tengan las mayores posibilidades de participar en la planificación, la construcción y la gestión de su vivienda"*. Además, el Comité acordó que era necesario desarrollar sus actividades en el campo de la participación de los ciudadanos y organizar un Seminario sobre este tema en Yugoslavia, en octubre de 1980.

Una vez decidida la celebración de este Seminario en Split, tuvieron lugar en 1979 y 1980 varias reuniones preparatorias de expertos y de representantes de los países miembros en la sede de las Naciones Unidas en Ginebra, a la cual asistió siempre la representación española formada por técnicos de la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo (2).

En septiembre de 1979, el Comité HBP adoptó un documento-base en el que se apuntaron las principales cuestiones relacionadas con la participación de los ciudadanos en el planeamiento, la construcción y la gestión de los asentamientos humanos. En este documento, que sirvió de base o punto de partida al Seminario de Split, se planteaban los objetivos de la referida participación, las cuestiones generales acerca del interés existente sobre este tema, las tendencias de participación, las medidas y métodos adoptados para estimular la participación y, en fin, la experiencia existente sobre todo el tema. Asimismo, se decidió plantear tres grandes temas de análisis:

- *Tema I:* Participación de los ciudadanos en la planificación y la programación de los asentamientos humanos.
- *Tema II:* Participación de los ciudadanos en la realización de los planes de asentamiento humanos.
- *Tema III:* Participación de los ciudadanos en la gestión de los asentamientos humanos.

Estos tres temas fueron encomendados para su desarrollo a seis países, quedando encargados los representantes de Francia y la URSS de establecer el Informe Analítico del Tema I, los representantes de Dimarca y España (3) del Tema II y los representantes de Irlanda y Polonia del Tema III.

(2) La Delegación estuvo integrada por Juan-Jesús Trapero, Luis Clíment y Javier García-Bellido, arquitectos.

(3) El Ponente ("rapporteur") encargado fue Juan-Jesús Trapero.

El Seminario fue precedido por un viaje de estudios a Liubliana, Sarajevo y Mostar y se desarrolló en Split del 6 al 10 de octubre de 1980. Intervinieron en él representantes de 22 países de la CEPE, otros dos como observadores, así como representantes de HABITAT, UNESCO, Asociación de Mujeres del Mundo (ACWW), Alianza Cooperativa Internacional (ICA), Federación Internacional de Carreteras (IRF), Unión Internacional de Arquitectos (UIA) y Unión Internacional de la Propiedad Inmobiliaria (UIPI).

El Seminario y el viaje de estudios tuvieron lugar en Yugoslavia por haberse considerado por el Comité HBP que la autogestión que se consagra en la Constitución yugoslava y su desarrollo ofrecen un sistema en que la participación de los ciudadanos está garantizada y organizada a todos los niveles. El viaje de estudios sirvió para comprobar este desarrollo y extensión de la participación ciudadana, aunque fuesen diferentes las maneras y tiempos en las regiones yugoslavas visitadas.

En cuanto al Seminario en sí, se puede considerar que constituye un paso en firme, al menos en el plano conceptual, al haber logrado establecer unos principios generales y específicos comunes sobre todos los problemas que plantea la referida participación.

La delegación española tuvo amplia e insistente intervención en todos los debates, además de haber asumido la redacción de la Ponencia del Tema II.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EUROPEA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA PLANIFICACIÓN, LA REALIZACIÓN Y LA GESTIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Del estudio de las monografías presentadas al Seminario de Split (4) se desprende una preocupación común por el tema, que abarca tanto a los gobiernos, autoridades locales, asociaciones de vecinos, promotores de viviendas como a los profesionales del urbanismo, la vivienda y la construcción. Esta preocupación tiene diferentes motivaciones y persigue abordar diversos problemas, a veces coincidentes. Asimismo, los diferentes países conciben y presentan el tema de la participación ciudadana según sus propias estructuras democráticas de poder y de acuerdo con sus características sociales, económicas y culturales.

Las monografías revelan preocupaciones de muy diverso espectro y van desde las preocupaciones más globalizadoras e integradoras (Reino Unido, Francia, España) a la presentación de casos puntuales muy concretos (Países Nórdicos) o al estudio de las incidencias de la gran industrialización de la cons-

trucción en la atención de las necesidades individuales respecto de la vivienda y el equipamiento (Polonia).

En cuanto a la actitud básica ante la necesidad de la participación de los ciudadanos, las posiciones resultaron muy diversas según las estructuras democráticas del poder y el diferente papel del gobierno central y los ayuntamientos.

También se vieron diferentes planteamientos según el tamaño usual de las operaciones (de los grandes conjuntos y nuevas ciudades, a pequeños grupos de 10 viviendas), el sistema de construcción (gran prefabricación, normalización o sistemas tradicionales) ó el promotor de las operaciones (Estado, Ayuntamiento, cooperativas, promotores inmobiliarios, etc.).

Asimismo, resulta interesante intuir el diverso origen de la preocupación de todos estos actores por la referida participación (virulencia de los movimientos ciudadanos, aparición de los *krakers* u ocupadores de viviendas deshabitadas, de conflictos derivados de la inadecuación del producto de vivienda con las necesidades de los usuarios, costumbre de atender estas necesidades por los Ayuntamientos, etc.).

De las actitudes gubernamentales y sociales ante esos problemas y conflictos también es de destacar la diferente intención con que se acude a estudiar y con que se pretende encauzar la participación ciudadana. Así podemos distinguir entre la intención secreta de controlar esa participación, el bienintencionado deseo de conocer y atender los deseos e intereses de los ciudadanos a través de su participación o la voluntad de incorporar a los ciudadanos en todo el proceso mediante la autogestión.

Estas distintas posiciones e intereses condicionan de modo muy diverso las actitudes y el interés ante la participación de los ciudadanos y, por ello, resulta muy poco adaptada a los casos tan diversos, definir y plantear problemas y soluciones de interés común.

En la monografía española se hizo una síntesis de los diferentes factores que caracterizan la participación ciudadana en la planificación, la realización y la gestión de los asentamientos humanos según se desprende de las monografías nacionales presentadas, tal y como se detalla a continuación.

Los factores considerados son:

a) Marco administrativo en que tiene lugar la participación ciudadana

Las diferentes monografías reflejan una insuficiente institucionalización de la participación ciudadana y, además, la manera en que está prevista resulta muy poco adaptada a los casos tan diversos, complejos e incluso tan sensibles al ciudadano que se dan en temas como la renovación y rehabilitación de las áreas consolidadas de pueblos y ciudades.

La integración de los usuarios en la Administración Local responsable del urbanismo y de la vivienda se realiza, en la mayoría de los casos, a través de los representantes elegidos, a veces a

(4) Los siguientes países presentaron monografías nacionales y estudios de casos: República Federal de Alemania, República Democrática Alemana, Austria, Bulgaria, Canadá, Chipre, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Reino Unido, URSS de Bielorrusia, Suecia, Suiza, URSS y Yugoslavia. Asimismo, prepararon documentos el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT), la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y la Unión Internacional de la Propiedad Inmobiliaria.

través de expertos y, cuando tiene lugar de forma más directa, se realiza, de manera más efectiva, a través de asociaciones de usuarios.

La participación colectiva generalizada está prevista en algunos países en forma de referéndum y ha sido utilizada con un éxito que no se ha podido calibrar. En otros sitios en que no está establecida la posibilidad de referéndum, éste se ha realizado por las Corporaciones Locales como consulta de opinión.

De todas formas, la participación de los ciudadanos rara vez logra incidir en la toma de decisiones, constatándose que una verdadera influencia sólo se logra en problemas de ámbito y objetivos muy limitados.

Es importante señalar la relevancia que se concede al barrio como nivel adecuado para lograr una mayor eficacia en las decisiones, por alcanzarse en él una información, participación e integración más directa de los ciudadanos.

Los países que más se han preocupado por el tema estiman que es de la máxima importancia el lograr una descentralización no sólo territorial, sino también funcional y de la Administración Local. Ello es lógico, pues sólo así se logrará acercar, física y conceptualmente entre sí, usuarios y decisiones.

También conviene destacar el esfuerzo que algunos países desarrollan para lograr una participación de las minorías, en especial los emigrantes y los ancianos.

Finalmente, se constata que algunos países empiezan a establecer la obligatoriedad de dar información sobre la participación de los ciudadanos en el planeamiento y de asumir sus propuestas.

b) Alcance y características de la participación

En general, las monografías destacan el hecho de que existen cauces para promover la participación de los ciudadanos en el planeamiento y en su desarrollo, pero resulta que no se utilizan éstos suficientemente porque no existe la conciencia adecuada al no confiarse en la participación.

Es opinión generalizada que esos cauces deben ser ampliados y perfeccionados, pues existe un interés común en favorecer y extender la participación ciudadana en la resolución de los problemas urbanísticos y de vivienda.

Se deduce de algunas monografías que existe una relación entre el tipo de objetivos y el ámbito del planeamiento, y el tipo y eficiencia de la participación.

En todo caso, se comprueba que una participación eficaz sirve para aclarar más los problemas existentes e incluso para detectar otros problemas significativos.

c) Métodos y técnicas.

Las monografías no reflejan, en general, el desarrollo de nuevos métodos alternativos en la implementación del planeamiento que ayuden a motivar o facilitar la participación ciudadana.

Tampoco aparecen nuevos métodos o técnicas de

participación, sino que se utilizan las técnicas habituales del marketing.

Es, sin embargo, de interés la técnica de grupos comunitarios como mecanismo incorporador de las mayorías pasivas mediante la creación de comités de trabajo coordinados por agentes públicos y colaborando con las autoridades locales para coadyuvar a cada colectividad en la mejora de su cuadro de vida.

En cuanto a la llamada autoconcepción, que representa el máximo grado de intervención del usuario en el diseño de su futura vivienda y entorno en realidad es una práctica normal en la construcción de viviendas unifamiliares privadas y, en efecto, los ejemplos presentados se refieren a conjuntos de viviendas muy reducidos.

Los países que tienen más desarrollada la industrialización de la construcción de las viviendas destacan que este proceso supone una gran limitación a la participación ciudadana. Estos procesos de producción masiva de viviendas se refieren a áreas de nueva edificación.

d) Aspectos económicos y financieros

El costo que supone la participación ciudadana en la implementación del planeamiento es financiada por las Corporaciones Locales.

Se estima, en varias monografías, que la participación supone una carga mayor en costo y tiempo, pero que, sin embargo, una buena participación es capaz de producir un ahorro en la urbanización y la construcción de viviendas. Ello es lógico, ya que la participación suele conducir a la elección de la solución más económica dentro de una gama de alternativas aceptables urbanísticamente.

e) El papel de los actores y agentes

En las monografías se considera que la participación ciudadana es favorable para establecer o aumentar la comunicación entre los diferentes agentes: Administración Local, promotores de viviendas y usuarios de éstas.

En las organizaciones cooperativas y las asociaciones voluntarias para construcción de viviendas, la canalización de los deseos de los usuarios es más fácil y produce una verdadera participación en la consulta de opinión e incluso en la toma de decisiones.

La prestación de trabajo personal por parte del usuario en la llamada autoconstrucción es muy limitada en su extensión y, además, no constituye un grado especial de participación en la decisión sobre el planeamiento y diseño de viviendas, sino que es una manera de facilitar la adquisición de éstas, aparte de que pueda favorecer, acaso, un espíritu de solidaridad social. Resulta importante en los países de economía planificada.

En los países en que las cooperativas de construcción de viviendas están generalizadas, como en los países de economía planificada, la participación de los ciudadanos se ejerce de manera más eficaz a través de esas cooperativas y, en cambio, parece

resultar menos operativa la participación en el resto de la planificación y construcción de viviendas, ya que se ejerce a través de los representantes elegidos únicamente. Es de señalar que el cooperativismo, lógicamente, se desarrolla casi exclusivamente en las áreas residenciales de nueva implantación.

f) Evaluación de resultados

El estudio y análisis de los resultados que se obtienen con la participación de los ciudadanos en la implementación del planeamiento de viviendas no ha tenido lugar de manera suficiente para permitir sacar conclusiones.

Se deduce de las monografías la necesidad de analizar sistemáticamente todas las experiencias realizadas para lograr medir su eficiencia y alcanzar así una mayor credibilidad de la participación.

Sin embargo, se constata un sentimiento unánime de la conveniencia de reforzar la participación de los ciudadanos en todos los niveles.

También se expresa por todos los países la importancia de la participación como aglutinante de los grupos comunitarios que estrechan sus vínculos alrededor de los problemas urbanos.

Existe asimismo una expresión de la crisis del centralismo decisor propugnándose fórmulas de descentralización a niveles de barrio y distrito.

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO DE SPLIT

A. Temas generales

Las conclusiones de tipo general que recoge el informe final, como resultado del estudio de las ocho ponencias y de las 22 monografías nacionales, así como de los debates que han tenido lugar en el Seminario, son las siguientes:

- *Las decisiones políticas tomadas hoy tendrán un efecto determinante sobre las condiciones de vida durante muchos años.*
- *Será necesario tomar decisiones difíciles sobre las prioridades de los diferentes proyectos y sobre los diferentes intereses.*
- *Por ello, uno de los principales problemas es asegurar la participación efectiva de los ciudadanos en la planificación, la construcción y la gestión de los asentamientos humanos.*
- *Una mayor participación ciudadana en el sector vivienda ha de favorecer la mejora de la calidad de vida.*
- *Por todo ello, hay que considerar la participación de los ciudadanos como un proceso dinámico de inserción de la población en la vida económica, social y política de su región en el marco del sistema político de los diferentes países de la C.E.P.E.*

Sobre los cuatro problemas fundamentales planteados las conclusiones han sido, en síntesis, las siguientes:

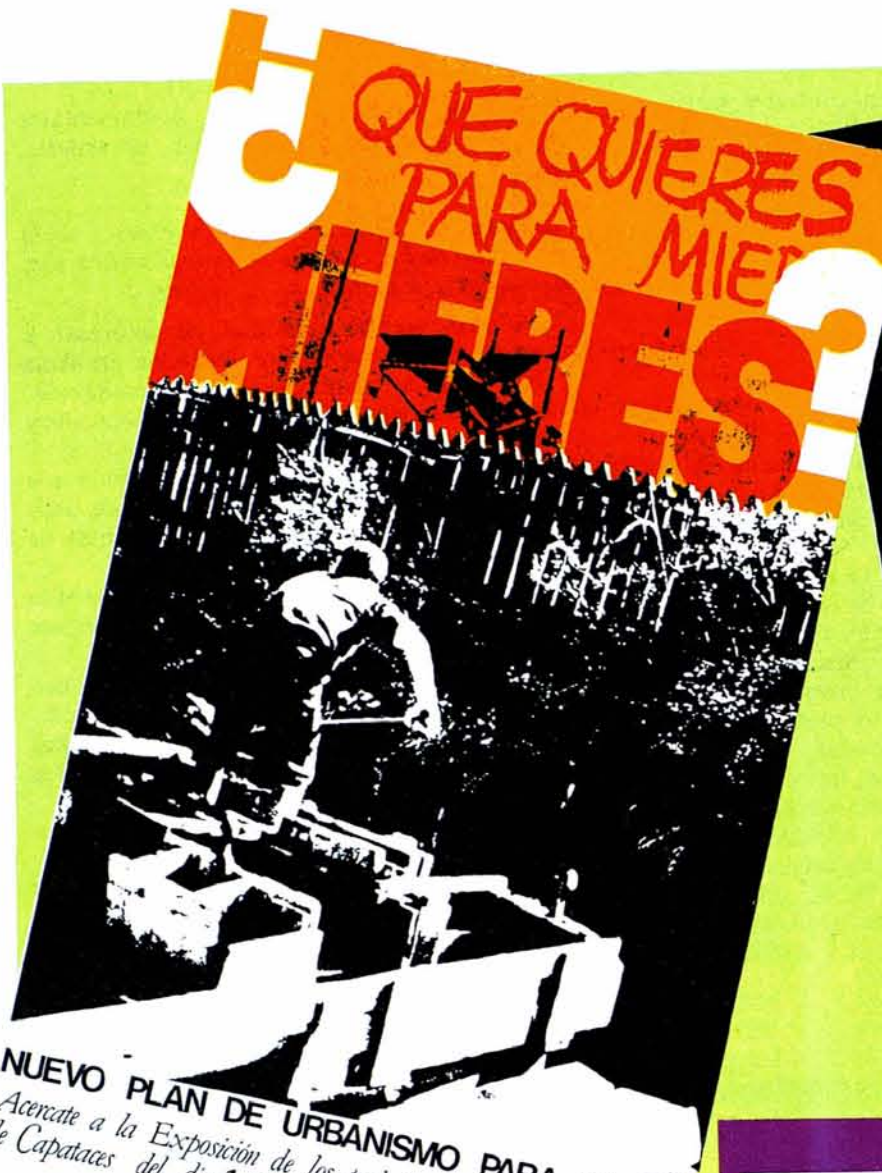
Problema 1. *¿Cuál es el objeto general de la participación de los ciudadanos en la planificación, la ejecución y la gestión de la vivienda?*

- Se reafirma la necesidad de informar y escuchar a la población desde las primeras etapas de la planificación y la realización, para democratizar el proceso de ordenación y mejorar la calidad de vida.
- Se destaca el derecho de los ciudadanos a participar directamente en la toma de decisiones sobre muchos de los problemas de urbanización.
- El sistema de autogestión yugoslavo ha sido considerado un buen medio de alcanzar ese objetivo.
- Se ha subrayado que, aun cuando se tomen medidas para aumentar la participación directa de los ciudadanos, la responsabilidad política seguía en manos de los representantes elegidos.
- La participación de los ciudadanos se considera como un derecho para todos los habitantes de los asentamientos humanos. En algunos países se considera esta participación como una obligación moral de los ciudadanos.
- En conclusión, conviene acrecentar los intercambios de información entre los ciudadanos y los políticos. Los ciudadanos deben participar más en la determinación de las prioridades, en la elaboración de las diferentes opciones y en la toma de decisiones.

Problema 2. *¿Cómo desarrollar los diferentes sistemas de representación política con objeto de multiplicar equitativamente las posibilidades de participación directa de los ciudadanos y cómo integrar una administración sectorializada y hacer de ella un conjunto suficientemente amplio para reflejar el conjunto de opiniones y de necesidades públicas?*

- Se considera que el sistema representativo podría reforzarse en los países de la CEPE gracias a una participación más directa de los ciudadanos en las decisiones.
- Convendría descentralizar más el proceso de toma de decisiones y preparar a la Administración para que pueda responder mejor y de manera más integral a todo el abanico de necesidades de los ciudadanos.
- Habría que crear órganos locales encargados de reforzar la participación de los ciudadanos y tratar especialmente de favorecer las posibilidades de participación de quienes, por diferentes razones (grupos desfavorecidos, inmigrantes, etc.), tienen dificultades en participar.

Problema 3. *¿Qué hay que hacer para que los ciudadanos tengan un mayor poder de decisión*



NUEVO PLAN DE URBANISMO PARA MIERES
 Acercate a la Exposición de los trabajos en la Antigua Escuela de Capataces del día 7 al 15 de junio. AYUNTAMIENTO DE MIERES

PLAN GENERAL

ALGECIRAS DECIDE SU FUTURO URBANISTICO



INFORMACION PUBLICA DEL PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA
 ayuntamiento: febrero y marzo 1982
 proyeccion de peliculas explicativas: 8³⁰h.

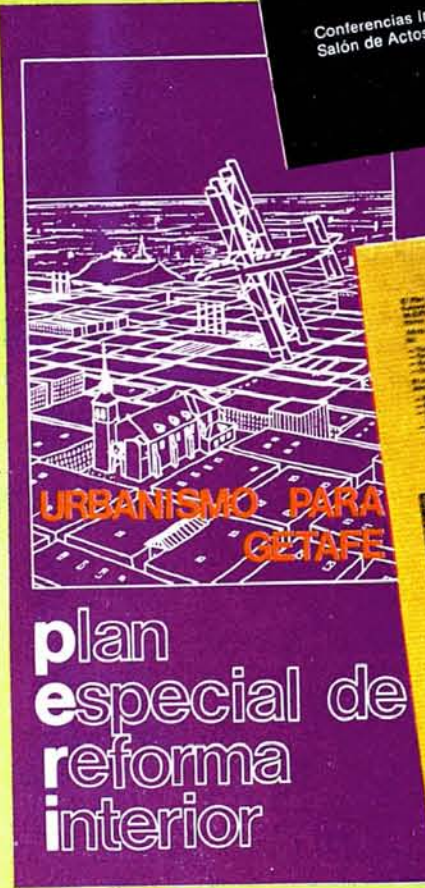


Propuesta del Ensanche del "Ferial" y Parque Urbano.

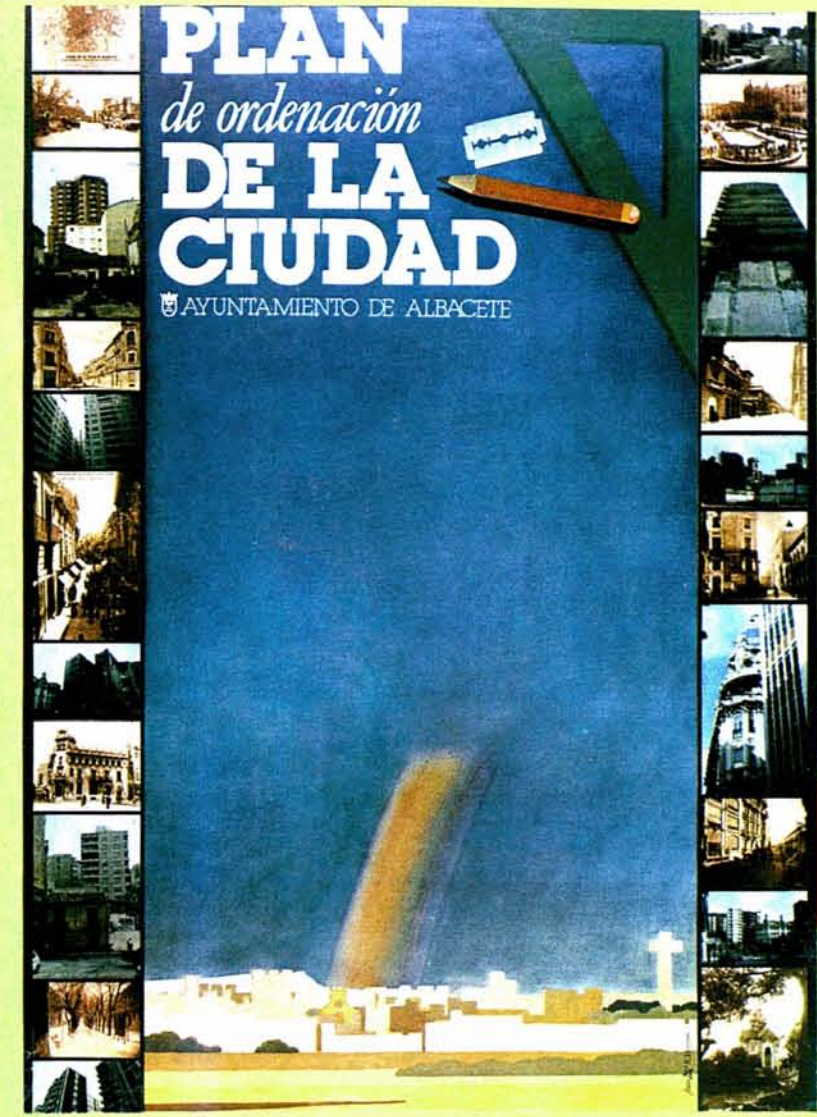
Exposición del Avance
 Plan General de Ordenación de Málaga

Excmo. Ayuntamiento de Málaga
 Salón de los Espejos, del 8 Octubre al 11 Noviembre, 1981

Conferencias Informativas y Coloquios en los locales del Salón de Actos de la "Casa de la Cultura", c/. Alcazabilla.



plan especial de reforma interior



La nueva iconografía de la participación pública en el Planeamiento.



*Haz que Pinto
sea tu casa*

AYUNTAMIENTO
DE
PINTO

REVISION DEL PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA DE PINTO 1982

PROGRAMA DE PARTICIPACION CIUDADANA

CICLO DE CONFERENCIAS-COLOQUIO

ORGANIZAN: NUEVA APLICACION Y DISPOSICION DEL ARTE (NADA, S. A.)
Y CENTRO MUNICIPAL DE CULTURA

SALON ROLDAN
Calle Las Mojas, 15 (Pinto)

Dia 29 de marzo:
ROMUALDO MOLINA.
«Los orígenes de las fiestas populares en España».
Con proyección audiovisual.

Dia 30 de marzo:
ANTONIO LAFUENTE y JESUS APARICIO.
«Los medios audiovisuales».
Con proyección audiovisual.


Dia 31 de marzo:
EDUARDO CARRERAS.
«La sanidad e higiene en el medio urbano».
Con proyección audiovisual.

Dia 1 de abril:
JOSE ANTONIO RODRIGUEZ.
«Pedagogía y medio urbano».
Con proyección audiovisual.

Dia 2 de abril:
NORBERTO ESPAGNUOLO.
«La arquitectura popular».
Con proyección audiovisual.

Dia 3 de abril:
ANGEL ARAGONES.
«El arte y el medio ambiente».
Con proyección audiovisual.

TODOS LOS ACTOS DARAN COMIENZO A LAS 7 DE LA TARDE



REVISION DEL PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA DE PINTO 1982

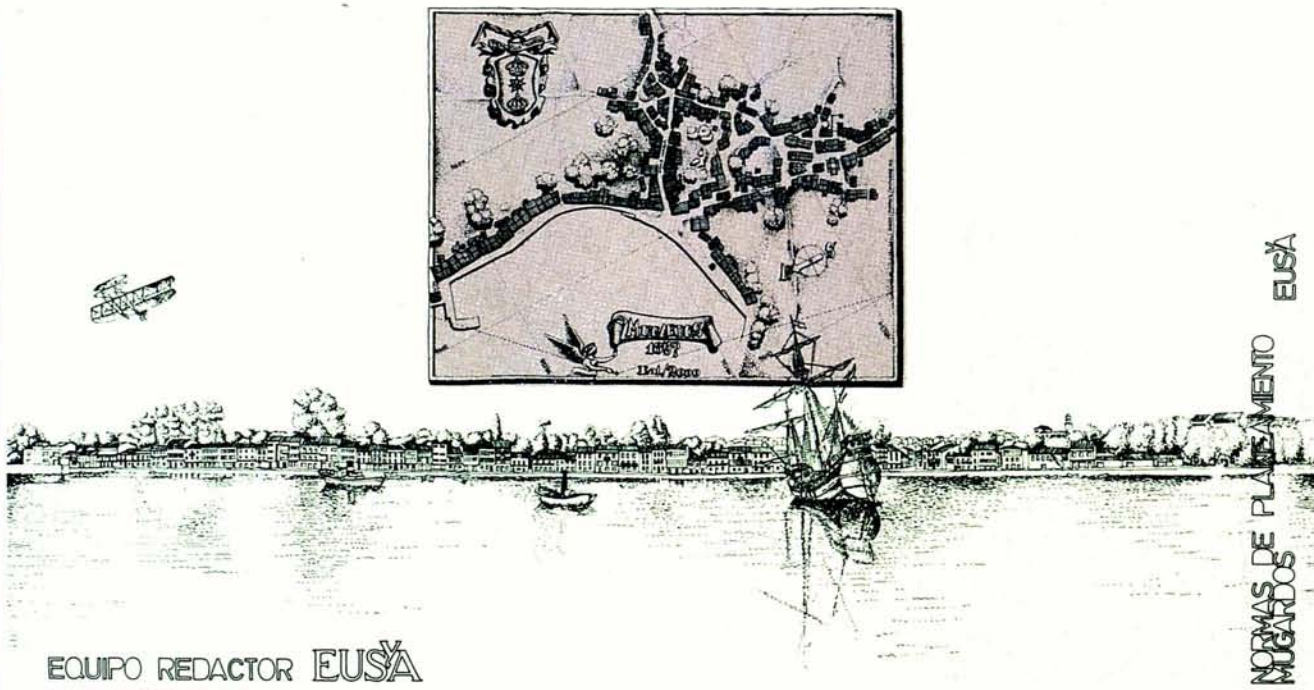
AYUNTAMIENTO
DE
PINTO

ORGANISMO: EXCMO. AYTO. MUGARDOS

TITULO: NORMAS SUBSIDIARIAS DE PLANEAMIENTO MUNICIPALES

TRAMITE: Y COMPLEMENTARIAS

INFORMACION/AVANCE 123/NORMAS APROBACIONAL/NORMAS



EQUIPO REDACTOR EUSA

NORMAS DE PLANEAMIENTO MUGARDOS EUSA

directa en la planificación, la construcción y la gestión de los asentamientos humanos?

En la mayor parte de los países de la CEPE el problema de la participación de los ciudadanos en las tomas de decisiones constituye un problema bastante nuevo.

- Se ha considerado que sería deseable aumentar esta participación en la gestión de la vivienda, la enseñanza primaria y el lugar de trabajo.
- Se destacó que habría que reanimar tradiciones antiguas útiles de participación directa como las que han existido, sobre todo en pequeñas ciudades y pueblos de muchos países de la CEPE
- En conclusión, se acordó que conviene tomar medidas para aumentar el poder de decisión directa a escala local y que habría que preparar modelos y métodos que permitiesen a los ciudadanos asumir responsabilidades importantes gracias a una participación directa —individual o colectiva— a nivel de barrio en el seno de otras asociaciones.

Problema 4. *¿Hasta qué punto es posible medir la eficacia de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asentamientos humanos?*

- Se ha subrayado que, incluso si la participación de los ciudadanos puede ser costosa y a menudo producir retrasos, los esfuerzos siguen siendo, a largo plazo, válidos.
- Se ha prevenido contra los métodos simplistas y meramente cuantitativos (por ejemplo, aquellos basados en el número de personas que desempeñan un papel activo en la toma de decisiones), que son métodos a corto plazo.
- En conclusión, se ha acordado que una mayor participación de los ciudadanos en el planeamiento, la construcción y la gestión de los asentamientos humanos debe responder a criterios de eficacia apropiados. Conviene preparar métodos de evaluar esta eficacia-entendida en un sentido muy amplio y más bien cualitativo— admitiendo gastos y retrasos razonables que justifiquen las ventajas generales de la participación.

B) TEMA I. La participación de los ciudadanos en la planificación y en la programación

Se entiende por planificación a la vez la planificación del uso del suelo en el sentido más estricto del término y el intento de integrar o coordinar todas las políticas relativas a los asentamientos humanos, la planificación estratégica y los planes directores al nivel nacional, regional o local.

Problema 1/a. *Se trata de definir los límites de la participación de los ciudadanos en el proceso de planificación y de toma de decisión.*

Las cuestiones que han sido abordadas fueron las siguientes: ¿La participación se realiza de la misma manera en los diferentes niveles de planificación? ¿En qué sectores —vivienda, infraestructuras, pro-

tección del medio ambiente, espacios recreativos, uso de los recursos naturales, energía— la planificación es más apropiada? ¿Pueden los ciudadanos participar en las tomas de decisión sobre las cuestiones económicas?

— Los participantes han declarado que los ciudadanos deberían ser bien informados sobre la planificación socio-económica nacional, a fin de participar más eficazmente en la planificación local y regional; la planificación a nivel regional, por su tecnicidad, exige nuevos mecanismos de consulta de la planificación; la planificación del uso del suelo no es el único campo de participación de los ciudadanos, se debería igualmente apoyar su intervención en todos los aspectos que les interesan: uso de los recursos naturales, servicios comunitarios, uso de los espacios públicos, etc.; la participación alcanza su máxima eficacia si se practica en pequeñas colectividades. Asimismo, es conveniente descentralizar el proceso de planificación.

Problema 1/b *Se considera que, en el desarrollo de las formas democráticas y del marco institucional de la tomas de decisiones y de la planificación, debería preverse el derecho de participación de los ciudadanos.*

A este respecto, las cuestiones analizadas han sido las siguientes: ¿Cuáles son los nuevos derechos de los ciudadanos? ¿Cuál es el estatuto de las asociaciones, de las organizaciones y de los individuos que participan en las decisiones? ¿Se comparte el poder de decisión en materia de planificación y cuáles son los medios empleados para resolver los conflictos?

— Los participantes han declarado que las necesidades crecientes y cambiantes de los ciudadanos y el agotamiento de los recursos naturales y energéticos requerían una aproximación global e integral del proceso de planificación. Se ha insistido sobre el derecho del ciudadano a participar en la planificación de la vivienda. El papel de las organizaciones gubernamentales, públicas, profesionales y otras debería ser definido a todos los niveles de la planificación, así como la amplitud de la participación de los ciudadanos en cada nivel de la planificación y de la toma de decisión. Se deberían encontrar medios de resolver los conflictos entre los profesionales y la población y asegurar la participación permanente de los ciudadanos en el proceso de planificación.

Problema 1/c. *Los participantes han estimado que no bastaba con definir jurídicamente los derechos de los ciudadanos en materia de participación para suscitar una participación real.*

Hay que preguntarse también en qué condiciones los ciudadanos y los planificadores pueden encontrarse de igual a igual si los ciudadanos tienen una posibilidad real de influir en las decisiones, qué técnicas han resultado ser más aptas para asegurar una participación real y eficaz, qué nuevas técnicas han sido elaboradas y, finalmente, en qué medida los arquitectos, los planificadores y los administradores han sido preparados para una participación

significativa de los ciudades y para compartir el poder de decisión.

—Los participantes han considerado que es indispensable informar a los ciudadanos de modo continuo desde el principio de las operaciones, y en términos comprensibles, sobre todas las cuestiones relativas al proceso de planificación, organizando exposiciones, reuniones, medios de comunicación, material audiovisual, etc. Los planificadores deberían asimismo hacer todo lo posible para aprender a captar las opiniones de los ciudadanos, así como sus necesidades presentes y futuras. Habría que poner a punto formas de diálogo y de negociación que permitan la libre expresión de todos los puntos de vista y la solución de los conflictos. Los planificadores, arquitectos y administradores deberían hacer un esfuerzo muy importante para elaborar documentos fácilmente comprensibles, señalar las soluciones alternativas, entablar el diálogo, escuchar a los habitantes y comunicarse con ellos. Tiene una especial importancia que las reacciones de la población sean tomadas en serio y produzcan efectos visibles.

C) TEMA II. La participación de los ciudadanos en la realización de los proyectos

Por realización se entiende la elaboración de los planes de actuación y de los planes de urbanismo, la construcción y la definición de los objetivos y de los criterios afines, es decir, principalmente el diseño y el trazado de planes detallados de las zonas residenciales, industriales y de ocio, el proyecto y construcción de edificios y viviendas, la renovación y modernización de los edificios, el diseño y realización de vías peatonales, la reglamentación de la circulación urbana, la planificación y construcción de las infraestructuras, así como la planificación y ejecución de propuestas sobre equipamientos y áreas de uso comunitario de unidades vecinales. En este contexto se entiende también por planificación la elaboración de los planes de ejecución.

Problema 2/a. Importancia de la descentralización administrativa y la creación de unidades vecinales en el marco de la realización de los asentamientos humanos

—Los participantes han reafirmado el derecho de los ciudadanos a tomar parte en la realización de los asentamientos humanos. Han estimado que resulta muy importante promover la descentralización y la creación de unidades vecinales, con el fin de que los habitantes puedan actuar más directamente sobre las tomas de decisión y para ofrecer posibilidades de participación a todos los grupos sociales.

Problema 2/b. Modelos de participación de los ciudadanos en las decisiones relativas a barrios nuevos, así como a la renovación y la modernización de los barrios antiguos.

—Los participantes han estimado que las modalidades de participación deben ser flexibles y adaptadas a cada caso particular por razones de eficacia y para garantizar, de una parte, el diálogo

entre los ciudadanos, los grupos de interés y las autoridades, y de otra parte, un justo reparto del poder de decisión entre los interesados. La legislación general y las orientaciones en materia de participación deberían ser lo suficientemente flexibles para poder adaptarse a las circunstancias particulares. Finalmente, habría que proseguir los esfuerzos y adquirir más experiencia en este aspecto tan importante de la participación de los ciudadanos.

Problema 2/c. Todo el mundo está de acuerdo sobre el principio de la participación de los ciudadanos en la realización de los planes, pero los métodos utilizados son diferentes. "¿De qué modo conviene asegurar en la práctica la participación de los ciudadanos?"

— Los participantes han subrayado que los Gobiernos deberían esforzarse, en la medida de lo posible, en asegurar la participación directa de los habitantes en la realización. Esta participación debería acompañarse de una representación indirecta que tendría lugar, por ejemplo, cuando la participación directa de los interesados no sea posible (construcción de nuevos barrios, etc.).

Problema 2/d. La participación de los ciudadanos implica un incremento de tiempo y dinero, o sea, un aumento de costo "¿Cómo hay que evaluar este costo suplementario?"

—Los participantes han concluido que el costo de la participación de los ciudadanos en la realización y la realización de los proyectos y a mejorar la pública, en la medida en que la participación permite una utilización racional de los recursos y una mejora del entorno social. Finalmente, esta participación ayuda a perfeccionar la planificación y la realización de los proyectos mejores la calidad de vida.

Problema 2/e. Al institucionalizar la participación de los ciudadanos en la realización de los proyectos hay que reevaluar el papel de los profesionales.

— Los participantes han subrayado que se requerían nuevos métodos y formas de organización para coordinar todos los intereses en la planificación de los barrios y en el diseño de las viviendas y para asegurar la satisfacción de las necesidades y deseos de los usuarios.

Problema 2/f. La construcción de nuevos conjuntos de viviendas, los programas de renovación urbana, la construcción industrializada y las normas y reglamentos relativos a las viviendas constituyen un campo en el que la participación de los ciudadanos es limitada, pero podría ser importante.

—Se ha resaltado que habría que evitar el construir grandes conjuntos de viviendas y reducir las dimensiones de estos conjuntos para permitir una participación real de los ciudadanos en las realizaciones residenciales. Hay que reconsiderar las posibilidades de reconstrucción antes de acometer las operaciones de renovación que deben ser hechas en pequeña escala, a fin de facilitar la participación de los ciudadanos. En la construcción nueva, así como en las operaciones de renovación,

hay que reclamar la participación de la población, especialmente en las fases de planes de urbanismo, proyecto arquitectónico y de la distribución funcional del interior de los edificios.

D) TEMA III. La participación de los ciudadanos en la gestión de los asentamientos humanos.

Se ha abordado sobre todo la participación en la gestión de los grandes conjuntos, principalmente de edificios de viviendas y de ciudades residenciales, comprendidas las instalaciones de servicio y los espacios no edificados que forman parte de ellas o que están directamente relacionados con ellas. La gestión de un conjunto de viviendas incluye la conservación y reparación de pasillos, escaleras, entradas comunes, cuidado de la edificación y los trabajos de modernización, el mantenimiento de los espacios libres y de los servicios y equipamientos colectivos.

Problema 3/a. *¿Cuáles son los objetivos de la participación de los ciudadanos en la gestión de la vivienda?*

— Los participantes han considerado que la participación debe referirse entre otros objetivos:

- a) reconocer y afirmar la dignidad del individuo;
- b) reforzar los valores democráticos y promover la participación democrática en todos los niveles de la sociedad;
- c) Reducir el aislamiento y la evolución de los individuos en las sociedades urbanas modernas;
- d) en la gestión de las viviendas, todos los ciudadanos, cualquiera que sea su capacidad y su experiencia, tienen una contribución que aportar a la colectividad;
- e) la participación en la gestión de los conjuntos residenciales podría también mejorar la calidad de los servicios y su mantenimiento y disminuir los costos estimulando la cooperación y el interés de los habitantes.

Problema 3/b. *Dado que, con el aumento del nivel de vida, las gentes tienden a consagrar más tiempo libre a la educación, el ocio y el turismo y menos a las actividades comunitarias, hay que plantearse la cuestión de los medios a emplear para animar a la población a participar en la gestión de su barrio y en servicios de mantenimiento de su casa y su barrio.*

— Los participantes han concluido que había que modificar en el sentido deseado la conciencia de los grupos sociales por medio de la educación y por la acción de los medios de comunicación de masas. Los trabajadores deberían, a diferentes niveles, orientar la iniciativa de los ciudadanos hacia las actividades comunitarias y habría que establecer relaciones directas entre los gerentes de edificios y los inquilinos, sobre todo para asegurar la participación de estos últimos en la fijación del alquiler.

Problema 3/c. *¿Cuáles son los tipos de viviendas y los métodos más aptos para desarrollar la*

participación de los habitantes en la gestión de los conjuntos residenciales?

— Los participantes han declarado que existen diferentes métodos para asegurar la participación de los habitantes en la gestión de las viviendas. Todo método resultará más o menos apropiado, según las circunstancias particulares y los objetivos perseguidos. En algunos casos, será posible y útil crear una especie de comité permanente; en otros, habrá que recurrir preferentemente a una consulta y a negociaciones o a reuniones "ad-hoc".

Problema 3/d. *La participación de los habitantes en la gestión de las viviendas cooperativas plantea un gran número de problemas económicos, sociales, de organización y de medio ambiente. La Administración asume tradicionalmente responsabilidades sectoriales confiadas a diversos sectores públicos: vivienda, educación, sanidad, transportes, deportes, etc. Hay que preguntarse si las cooperativas de viviendas pueden, efectivamente, encargarse con éxito de estos servicios públicos.*

— Los participantes han declarado que era necesario asegurar la transmisión eficaz del parecer y sugerencias de los habitantes de las unidades vecinales a los servicios públicos competentes e informar a su vez a los habitantes de las reacciones de los servicios públicos a su sugerencias.

Problema 3/e. *¿Cómo conviene definir los barrios residenciales y sus funciones en el contexto de la participación de los habitantes y cuáles son los efectos del tamaño y del diseño de los barrios sobre la participación?*

— Se ha sugerido que los grandes conjuntos de viviendas deberían ser diseñados y realizados de modo que se favorezca la aparición de agrupaciones de barrios eficaces. Habría que aprovechar todas las ocasiones para reforzar el sentimiento de pertenencia de los habitantes a su entorno inmediato y sus medios —oficiales y oficiosos— de dominio de su entorno.

LA SITUACION ESPAÑOLA EN MATERIA DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PLANEAMIENTO, LA REALIZACION Y LA GESTION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Al final de la década de los sesenta se hizo patente la falta de realismo de los planes de ordenación y su sistemática vulneración en la ciudades españolas, dando lugar a una sensación generalizada de inexistencia o de inoperancia de una legalidad urbanística y edificatoria que generaba una especulación altamente peligrosa para el conjunto de la economía nacional.

En efecto, se reconoció que, en general, el planeamiento urbanístico padecía de una grave esclerosis. Ello, tanto por su realización, casi siempre extramunicipal y tecnocratizante como por la responsabilidad, no asumida por los Ayuntamiento, escudados en el pretendido control del poder central, como por la falta de recursos locales para su redacción, gestión y ejecución, como por los

condicionantes políticos, legales y del sistema socioeconómico.

Este planeamiento, en general, adolecía de una falta de conocimiento de la realidad ello no tanto de la realidad urbana física, sino especialmente de la realidad social de las posibilidades económicas y financieras o de gestión. En general, no presentaba un análisis de las implicaciones de todo orden que el planeamiento comporta. Asimismo, también demostraba una falta de atención a las necesidades, deseos e intereses de los usuarios.

La mencionada inadecuación entre planificación y realidad frente al desarrollo urbano generaba una falta de credibilidad del planeamiento, realizado exclusivamente por técnicos y autoridades locales y centrales. Paralelamente, dio lugar a una generalizada falta de asunción y de respeto del planeamiento por los agentes activos del desarrollo urbano. Finalmente, y como consecuencia de su redacción y tramitación eminentemente paternalista, el planeamiento, salvo excepciones muy singulares, era desconocido por sus usuarios, los ciudadanos.

En este marco urbanístico, es natural que se generalizase, entre los responsables, la necesidad de promover planeamientos más flexibles y enfocados hacia la gestión y, en consecuencia, apropiados para ir adaptándose a las cambiantes circunstancias urbanas, así como a las diversas posibilidades socioeconómicas y capaz de atender a las necesidades e intereses de *todos* los ciudadanos.

Paralela, pero también anteriormente a esa toma de conciencia entre algunos profesionales y responsables del urbanismo, se fue produciendo un progresivo desarrollo de las protestas y reivindicaciones de los ciudadanos, asociados al efecto, ante defectos y carencias incuestionables y que provocaban situaciones insostenibles, provocadas bien por el sistema circulatorio, bien por la falta de equipamientos urbanos imprescindibles, bien por graves defectos en las propias edificaciones.

Aquella sensación o actitud de los técnicos y responsables en urbanismo unida a esta presión de los movimientos ciudadanos dio lugar a que se pusiese de manifiesto la imperiosidad de tener en cuenta las necesidades, intereses y deseos de cada ciudadano a lo largo de todo el proceso de planificación, urbanización y edificación de la ciudad. Por ello, en la Ley de Reforma de la Ley del Suelo, en 1975, se incorporó la necesidad de la participación pública en el planeamiento urbano. Asimismo, en los Reglamentos de Planeamiento y de Gestión Urbanística, en 1978, se consagró la participación de los ciudadanos dentro de los procesos de elaboración y de tramitación del planeamiento, así como en la gestión correspondiente. Y, en fin, este reconocimiento y obligatoriedad de la participación ciudadana se recoge y desarrolla legalmente en una Institución (Instrucción 8 de la Dirección General de Urbanismo, de diciembre 1978, sobre Participación Pública, información y publicidad del planeamiento urbanístico).

Pero es preciso resaltar que la Constitución de 1978 recoge el derecho de los ciudadanos de participar en su gobernación y en conseguir los recursos y medios de vida.

En el tema de la vivienda, la participación ciudadana resulta esencial a lo largo de todo el proceso de su programación, planificación, ejecución y gestión, tal y como el Seminario de Split ha puesto de relieve, y es uno de los campos en que la aplicación del derecho a la participación que recoge e impulsa nuestra Constitución es más necesaria. La programación, ejecución y gestión de la vivienda no están apoyadas aún en España en la deseada participación de los ciudadanos interesados, salvo excepciones, y hay que tener en cuenta que éstas se refieren sobre todo a remodelaciones y reparaciones de conjuntos construidos y no a nuevas viviendas.

El planeamiento de las ciudades y de sus barrios se ha mantenido hasta hace pocos años bajo un paternalismo oficial que provocaba una ausencia de conciencia ciudadana, al no facilitar la incorporación de ideas, intereses e inquietudes de todos los ciudadanos. El alejamiento de la realidad producía un desencanto respecto del planeamiento, pero últimamente se constataba un nuevo interés por él y bastante participación ciudadana.

Efectivamente, durante los últimos tres años se ha incrementado la participación de los ciudadanos en el planeamiento, pero hay que reconocer y destacar que lo ha sido fundamentalmente en el planeamiento general municipal (Planes Generales y, a veces, Normas Subsidiarias de Planeamiento) y que, en cambio, casi nunca ha habido participación ciudadana en el desarrollo de ese planeamiento (Planes Parciales, Planes Especiales, Estudios de Detalle, etc.) ni tampoco en la edificación de viviendas (proyectos oficiales o particulares).

Por todo lo anterior, estamos muy lejos de estar en la línea propugnada por las Naciones Unidas en su Seminario de Split, tendente a lograr extender la participación de todos los ciudadanos a lo largo de todo el proceso de planeamiento, realización y gestión de los asentamientos humanos.

Lo que resulte más grave, sin embargo, no es ese alejamiento, puesto que España estaba empezando a incorporar la participación en ese proceso, sino que, por preocupaciones de abreviar al límite la tramitación de planes parciales y proyectos de urbanizar, se ha llegado a imposibilitar de hecho de participación ciudadana en ellos. En efecto, en el Real Decreto Ley de Adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana para la tramitación de Planes Parciales y Especiales, Estudios de Detalle, Proyectos de Urbanización y de Delimitación de polígonos o unidades de actuación, los plazos establecidos en la Ley se reducen en tal modo que imposibilitarán o reducirán a períodos de tiempo exigüos la participación ciudadana en sus procesos de elaboración y de tramitación. De esta forma, el criterio asumido por todos los países europeos en el Seminario de Split, de que resulta imprescindible favorecer, ampliar y encauzar la participación ciudadana a lo largo de todo el proceso hasta llegar a la edificación de las viviendas y su equipamiento, resultará imposible de atender por falta material de tiempo. Y es de destacar que el problema del costo en tiempo que resulta de la

participación fue debidamente abordado en Split, llegándose al acuerdo de que el costo, en tiempo y en dinero, que pueda representar la participación había de ser asumido por la Administración pública.

Pero no se trata sólo de cumplir acuerdos y criterios adoptados internacionalmente, sino que lo preocupante, de verdad, es que esa falta de participación. Pueda repercutir en una imposibilidad de lograr una mayor calidad en el planeamiento, el diseño y la gestión de nuestros barrios y ciudades, que era el objeto de la participación. Asimismo, llegaría a imposibilitar esa mayor aceptación de lo planeado y diseñado por falta de un conocimiento adecuado. Con todo ello, es de temer y lamentar que se pueda caer o más, bien, no superar aquella falta de adecuación entre planeamiento, diseño y gestión, por una parte, con la realidad urbana y social y con las necesidades, intereses y deseos de los ciudadanos.

Sin embargo, aquel Real Decreto Ley de Adaptación de Planes Generales ofrece la ventaja de otorgar a los Ayuntamientos el protagonismo en su planeamiento, traspasándoles responsabilidades en materia de urbanismo que nunca debieron haber perdido. Para poder ejercer plenamente esta responsabilidad es necesario que vayan adquiriendo la capacidad económica, técnica y profesional que tal ejercicio requiere.

En general, es necesario insistir aún en que la participación de los ciudadanos no puede plantearse en términos de eficiencia económica o técnica, sino que constituye un derecho e incluso un deber para los ciudadanos el participar en la programación y planificación de su vida y su entorno. En una situación de democracia los políticos y los técnicos deben contribuir a la cultura ciudadana y ello sólo puede ser conseguido en base de una incorporación progresiva de los ciudadanos.

El protagonismo en la programación, planificación, gestión y ejecución de los asentamientos humanos debe corresponder a la Administración municipal, articulándose ésta de tal forma que quede garantizada la receptividad de los problemas e inquietudes ciudadanos mediante una descentralización adecuada de la gestión, una incorporación de la asociación ciudadana al nivel adecuado y, especialmente, esforzándose en que la propia Administración municipal sea más imaginativa, receptiva, flexible y diáfana.

En cuanto a la descentralización de la Administración en las comunidades autónomas puede ser un hecho positivo, siempre que no se pretenda reproducir una maquinaria y unas costumbres burocráticas miméticas de la Administración central anterior, que resultaba tan rígida, lejana y falta de interés por los temas candentes. Resulta necesario superar esa inercia y conceder a la Administración municipal el protagonismo que le corresponde.

Las experiencias recientes en planeamiento urbano resultan en general positivas, ya que en ellas afloran la imaginación y la responsabilidad necesarias para ofrecer nuevas formas y procedimientos de gestión, a la vez que presentan una flexibilidad muy realista y operativa y, todo ello, gracias a una formulación basada en el conocimiento de los problemas particulares y de las necesidades más urgentes y perentorias. Ejemplo de ello es la estrategia seguida en la revisión y adaptación del planeamiento de Madrid, en donde, sin dejar de formular los objetivos y la estrategia general, se parte fundamentalmente del estudio barrio por barrio para así ordenar y remodelar, atendiendo con prioridad a los problemas más perentorios. Todos estos estudios básicos (los P.A.I.) se basan en un conocimiento profundo de los barrios gracias también a la participación ciudadana, que sigue siendo esencial en todo el proceso de redacción.

De otra parte, la importancia acordada a la gestión en el planeamiento actualmente en redacción enfatiza el hecho y la voluntad de reconocer que la verdadera naturaleza y fin del planeamiento es el de ser realizado. Y para que esta gestión sea más posible, más fácilmente realizable, la participación ciudadana resulta determinante, pues sin ella su operatividad sería ficticia y aleatoria.

En síntesis, podemos decir que en España tenemos las bases para lograr incrementar y desarrollar adecuadamente la participación de los ciudadanos a lo largo de todo el proceso de programación, planificación, ejecución y gestión de los asentamientos humanos. Además, en los últimos años las experiencias en planificación urbana y en gestión municipal resultan positivas respecto de esa participación. Existen, eso sí, ciertas amenazas al desarrollo de esa participación y, por ello, hemos estimado que es necesario difundir, para poder aplicar, las conclusiones del Seminario de las Naciones Unidas en Split.